

## ישראל ואנרגיה באגן הים התיכון

### סיכום מפגש קבוצת "ישראל באגן הים התיכון"

פברואר 2020

מסמך זה מתמקד באתגרים ובהזדמנויות שמציב ההיבט האנרגטי במזרח אגן הים התיכון בפני ישראל. המסמך מבוסס על עיקרי הדברים שעלו במפגש הרביעי של קבוצת המחקר והמדיניות על ישראל באגן הים התיכון שהתקיים ב-1 בדצמבר 2019 באוניברסיטה העברית בירושלים, ביוזמת מכון מיתווים, מכון דייוויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית והמרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה. המסמך מפנה זרקור להשלכות המרכזיות של המרכיב האנרגטי במזרח אגן הים התיכון על מערכת שיתופי הפעולה האזוריים וההזדמנויות הנפתחות בפני ישראל. הוא מציג את הקשר בין השיקולים המדיניים והכלכליים, ואת החלופות האנרגטיות המתפתחות בבואה של ישראל לנסח מדיניות ולהוציאה לפועל. המסמך מבוסס על המצגות והדיון שנערכו במפגש, ואינו מייצג הסכמות בין כלל המשתתפים.

#### א. אנרגיה וגיאופוליטיקה

ישראל בונה באגן הים התיכון שכונה אלטרנטיבית למזרח התיכון, הבנויה על אסדות גז. זו אמנם קהילה שלא מספקת לישראל תשובה לעוגנים הביטחוניים שהיא צריכה במזרח התיכון, אך מאפשרת לקדם קשרים אזרחיים וכלכליים. הפניית תשומת הלב ממדינות המזרח התיכון בהיבטים אלו נשען על הנחה כי לא צפוי בזמן הקרוב הסדר שלום בין ישראל והפלסטינים, ולכן לא ניתן יהיה להשיג הרבה ממדינות אלו בתחומים הללו. יתרה מכך, באגן הים התיכון נפתחות עבור ישראל הזדמנויות לקדם קשרים גם עם מדינות ערב שפועלות שם – מצרים, ירדן, הרשות הפלסטינית ואפילו לבנון. מזרח אגן הים התיכון, בו חברות גם קפריסין, יוון ואיטליה, מספק חיבורים חשובים לאירופה, אשר מחפשת לגוון את מקורות האנרגיה שלה. הדבר משרת את האינטרס של ישראל לחזק קשרים עם אירופה.

השכונה החדשה, שמרכזת בברית המתפתחת בין ישראל קפריסין ויוון, נשענת וצומחת במידה רבה מתוך העניין המשותף בתחום האנרגיה בכלל והגז הטבעי בפרט. כדי לחזק את הברית הזו, פעלה ישראל, מעבר למפגשים התקופתיים בין המנהיגים וקידום שיתופי פעולה בתחומים שונים, לבנות תמיכה ומעטפת בינלאומית. לכן, מעודדת ישראל את ארה"ב לתמוך בברית המתהווה, אשר משרתת את האינטרס האמריקאי ביציבות אזורית.

המרכיב האנרגטי אשר נתפס כסוגיה מרכזית על ידי השחקנים האזוריים, מביא עמו שיקולים גיאואסטרטגיים חשובים מבחינת ישראל. אחד מהם קשור ליציבותה של מצרים כעוגן ליציבות אזורית. שיקול זה מנחה את מדיניות ישראל כלפי מצרים ומשטרו של א-סיסי. לכן, חלק מההחלטות של ממשלת ישראל ביחס למצרים בתחום האנרגטי אינן מוסברות רק על ידי השיקולים הכלכליים, אלא דווקא דרך הפריזמה המדינית. ישראל צריכה לאזן בין חזוק מצרים ותמיכה ביוזמות המדיניות והאנרגטיות של א-סיסי, לבין חוסר רצונה לבנות בסופו של יום תלות של ישראל במצרים. איזון זה צריך להנחות את ישראל בהתנהלותה אל מול רצונה של מצרים להפוך למרכז אנרגיה אזורי. שיקול מדיני נוסף נקשר למאבק של ישראל בתנועת החרם. הצלחתה של ישראל לייצא גז, בייחוד למדינות ערביות כמו מצרים וירדן, פוגעת בטיעוני התנועה.

מערך שיקולים נוסף הקשור למרכיב האנרגטי הוא מערכת הקשרים עם מדינות אויבות או כאלו עמן יש לישראל מתחים. למשל, הגז הטבעי מהווה סוגיה מרכזית גם ביחסי ישראל-לבנון. לבנון מקדמת את פיתוח מאגרי הגז בתחומה, והנושא הביא אותה לקיים משא ומתן על גבולות ימיים עם ישראל בסיוע ותיווך אמריקאי. ישראל ולבנון יכולות למצוא עצמן גם מתחרות על קשרים עם חברות האנרגיה הבינלאומיות. אמנם לכאורה הגז מציג סוגיה נוספת בעלת פוטנציאל לסכסוך ותחרות, אך גם למשא ומתן וערוצי קשר חדשים, הסדרים הדדיים, ואולי בעתיד אף שיתוף פעולה.

דוגמה נוספת ואף מרכזית יותר היא היחסים עם תורכיה. בשנים האחרונות ויתרו ישראל ותורכיה זו על זו ונמצאות בעיצומה של מתיחות מדינית. ולכן, על אף שלתורכיה יש אינטרס בגז שמדרומה, שהיא עשויה להיות שותפה רלבנטית לישראל בתחום האנרגיה, ושמשא ומתן בין המדינות על ייצוא גז כבר התנהל בשנים האחרונות, חלופה זו נזנחה מטעמים פוליטיים בעיקרם. האפשרות לשיתוף פעולה בין ישראל ותורכיה התרחקה, כאשר במקביל חיזקה ישראל את הברית עם יוון וקפריסין, והידקה את הקשרים עם מצרים, בהתבסס על אינטרס משותף בגז ובייצואו.

אמנם מירב העבודה המדינית בתחום האנרגיה נשענת כעת על הגז הטבעי, אך גם לאנרגיות המתחדשות עשויה להיות תרומה מדינית חשובה. עולם האנרגיות הירוקות מייצר שפע של הזדמנויות לחיבור של ישראל עם שחקנים חשובים לה מבחינה מדינית, כלכלית וטכנולוגית. על משרד האנרגיה להוביל את שיח ההזדמנויות בנושא זה ולהסתכל לטווח רחוק.

יש לנתח את משק האנרגיה האזורי וההזדמנויות לישראל לא רק אל מול המציאות הקיימת בהיעדרו של תהליך שלום, אלא גם לנוכח ההזדמנויות והאפשרויות של משק האנרגיה לתמוך בתהליך שלום, ועבור ישראל לעת שלום. פיתוח שדה הגז הטבעי שלחופי עזה, וחיבורים עתידיים למדינות נוספות כמו לוב ואלג'יריה, ואף מדינות המפרץ שמגלות עניין באזור המתהווה, יוכלו להיות מרכיבים נוספים במפת שיתופי הפעולה האנרגטיים האזוריים.

## **ב. איזון בין שיקולים מדיניים וכלכליים**

בניגוד לנפט, לגז הטבעי אין מחיר עולמי, ומשא ומתן על מחירו מתקיים בכל מקרה ומקרה. עובדה זו מעניקה גמישות כלכלית, לצד גמישות פוליטית ומדינית, בניהול משק האנרגיה הנשען על גז. היא מעוררת בישראל שני ויכוחים הכרוכים זה בזה – ויכוח המתמקד בעיצוב יחסי החוץ, שמבקש למצוא איזון נכון בין המהלך המדיני והכלכלי כך ששניהם ישרתו ויתמכו באינטרסים של ישראל, וויכוח פנימי חריף המעמיד את הרווחים האפשריים בזירת החוץ אל מול הרווחים האפשריים בזירת הפנים. יש הטוענים כי נכון "לוותר" על הרווחים הכלכליים מהם יכולים ליהנות אזרחי ישראל, בתמורה להשגת רווחים מדיניים – לדוגמה, ייצוא גז במחירים נמוכים יחסית על מנת לחזק קשרים עם מדינות אחרות ואף על מנת לחזק משטרים שכנים (בראש וראשונה מצרים וירדן). מאידך, יש המבקרים גישה זו, ומבקשים לנצל את הגז הטבעי בראש ובראשונה לטובת רווחתם הכלכלית של אזרחי המדינה, הורדת מחירי החשמל ויוקר המחיה והגדלת ההכנסות של המדינה. לתוך ויכוח זה נכנסות גם חברות האנרגיה הבינלאומיות, כשחקן נוסף בעל אינטרסים שונים אשר משפיע על יכולת המדינה לקבוע את מחירי הגז, ועצמאותה בניסוח המדיניות המיטבית.

חשוב שישראל תאזן בין השיקולים הכלכליים למדיניים. תמחור מנופח או לחילופין זול באופן חריג של גז לייצוא, יפגעו גם במהלך המדיני. יש גבול כלכלי של תמחור סביר אשר מעבר לו חוסר הסבירות הכלכלי יפגע במעשה המדיני בסופו של יום. יש לזכור כי משק האנרגיה מתפתח, ובתמחור הגז לירדן או מצרים יש לקחת בחשבון כי גם אם כעת אין להן חלופות טובות יותר, ייתכן שבעתיד תהיינה להן כאלה.

הפיצוצים שהתרחשו בצינור הגז המצרי ושהביאו להפסקת ייצוא הגז ממצרים לישראל ב-2011-12, הם דוגמה להתערבות הכלכלה והפוליטיקה. ייצוא הגז לישראל זכה אז לביקורות רבות במצרים, שהייתה בתקופת קריסה כלכלית ומדינית, ולטענת המבקרים מחיר הייצוא לא היה כדאי. הפסקת ייצוא הגז לישראל הלמה את האינטרס המצרי באותה עת, והיא עלתה למשק הישראלי 8-9 מיליארד ש"ח. לאחר פסיקה לטובת ישראל בבוררות בינלאומית על הנושא, ויתרה למעשה ישראל על מלוא התשלום ממצרים אשר אמור היה לפצות את הצרכן הישראלי הפרטי. במקום זאת, פנתה ישראל לחתום עם מצרים על עסקאות גז חדשות בכיוון ההפוך – מישראל למצרים, מהן נהנות בינתיים חברות האנרגיה, ושתומכות במאמץ המדיני להביא ליציבות במצרים.

יחסן של חברות האנרגיה הרב-לאומיות לישראל הינו דוגמה נוספת לערבוב בין גיאופוליטיקה וכלכלה. מצד אחד, חברות רבות עדיין חוששות לעבוד עם ישראל ונמנעות מלשתף פעולה ולעשות עסקים עם המדינה כל עוד הסכסוך האזורי נמשך. מצד שני, חברות רב לאומיות שיזהו אינטרסים כלכליים מרכזיים בשיתוף פעולה עם ישראל ושפועלות גם בעולם הערבי, יכולות להוות גשר חשוב ביצירת קשרים אזוריים. ניתן לראות המחשה לכך בדרך בה מוצג בירדן הסכם רכישת הגז שנעשה עם השותפות במאגר לויתן, כהסכם אשר נחתם עם חברת נובל אנרג'י האמריקאית, ולא עם ישראל.

### ג. מגוון מקורות אנרגיה: מפחם לגז, ומגז לשמש

קיימת בעולם תנועה לעבר שימוש גובר באנרגיה ירוקה, וצמצום השימוש בדלקים פוסיליים. לפי נתוני האו"ם, 26 אחוזים מהחשמל כבר מיוצר ממקורות אנרגיה מתחדשת – לרוב הידרואלקטרית, ואחריה אנרגיה סולרית ורוח. קיימת גם חלופה של שימוש במימן, ובאנרגיה אטומית. אנרגיה סולרית מציגה עלויות זולות אף יותר מאשר ייצור הדלקים הפוסיליים, בעוד העלות השולית של ייצור הגז הינה גבוהה יותר. הבעיה של אנרגיה סולרית היא שעדיין לא יודעים כיצד לאגור מספיק חשמל לשימוש כאשר השמש שוקעת. מעבר של משק התחבורה לחשמל, ושיפור יכולת האחסון של האנרגיה, יתמכו במגמה זו לאורך השנים. החלטת האיחוד האירופי ללכת בכיוון של אנרגיה ירוקה, החלטות של ערים לבטל מתקני גז טבעי, ושל תאגידים וקרנות פנסיה להימנע מהשקעות בדלקים פוסיליים, מסמנים מגמה שיש לקחת בחשבון.

הציבור בישראל לא יכול לשלם הן על תחנות גז והן על תחנות פחם. האנרגיה הסולרית הפכה להיות זולה הרבה יותר, אך היא עדיין לא יכולה להחליף את הדלקים הפוסיליים כמקור האנרגיה העיקרי של ישראל. הטכנולוגיות לניצול האנרגיה הימית או ניצול הרוחות, והתשתיות היכולות לתמוך בכך, אינן מפותחות דיין בישראל. לכן, יש לראות בגז הטבעי את מקור האנרגיה העיקרי של ישראל בשנים הקרובות, ולצמצם בכך את פליטות הפחמן של המדינה, ולקדם במהירות את תחום האנרגיות המתחדשות שיחליף בהמשך את הגז (שיישאר כמלאי אסטרטגי). יש להתאים את הרגולציה הישראלית כך שתתמוך בבניית הפתרונות המקומיים וקידום האנרגיות המתחדשות.

מגמת המעבר לאנרגיה מתחדשת פותחת הזדמנויות עסקיות ומדיניות לניצול הידע הישראלי והחדשנות בתחומים אלו. משרד החוץ פועל למשוך חברות ושחקנים דרך הטכנולוגיה הישראלית ויש לו הצלחות בנושא הזה. יש למעלה מ-200 חברות בישראל שמפתחות אנרגיות חדשניות ואפשר למנף את זה. צריך לפתוח שווקים בעולם, במיוחד במרחבים מתחדשים כמו אפריקה.

התפתחותם של מתקני אנרגיה אטומית באזור צריכה להילקח בחשבון גם כן. הרוסים מקדמים בניית כורים גרעיניים אזרחיים במצרים, ואף פיתחו כורים גרעיניים צפים. בתכנון המדיניות האנרגטית האזורית, על ישראל להכניס מרכיב זה גם כן למפה התכנונית והמדינית, כמו גם להתחשב בהשלכות הביטחוניות והסביבתיות של כורים אלו.

בעשור הבא, לאחר זניחה מוחלטת של שריפת פחם ומעבר של כלי התחבורה לשימוש בגז טבעי, ישראל תהיה מבוססת על אנרגיית גז טבעי מקומית ועצמאית. המעבר לאנרגיות מתחדשות עשוי אף הוא לחזק מגמה זו ולבנות משק אנרגיה מבוזר ומקומי, כאשר ייצור האנרגיה מתבצע במקום הצריכה, ואינו מחובר לרשת גדולה. מאידך, דווקא חיבורים לרשתות של הובלה ואחסון אנרגיה יכולים לספק כלים להתמודדות טובה יותר עם חסרונות האנרגיה המתחדשת. כך, חיבור לרשת חשמל רחבה מבחינה גיאוגרפית, יכול לספק כלי לניהול נכון של עודפים וחוסרים באנרגיה – למשל, להעביר חשמל ממקום בו השמש טרם שקעה למקום בו לילה, או ניצול נכון יותר של משטר הרוחות. קידום הפרויקט של הקמת [המגשר יורו-אסיה](#) – כבל החשמל התת-ימי בין ישראל-קפריסין-יוון אשר הוסכם בין המדינות ומקטעיו הראשונים כבר הונחו – הינו צעד בכיוון הזה.

### ד. פורום הגז האזורי כמסד לשיתוף פעולה

מרכזיותו של הגז הטבעי כמרכיב בביטחון הלאומי של מדינות מזרח אגן הים התיכון הביא אותן להקים פורום אזורי משותף (EMGF), בהובלת מצרים. פורום זה מצטרף לבריתות האזוריות הרב-צדדיות שצמחו באזור בשנים האחרונות, ומניח תשתית מוסדית-ארגונית לצמיחתו של אזור מזרח אגן הים התיכון כתת אזור מובחן.

רבים בוחנים את התנהלותו של פורום הגז האזורי כמקרה בוחן לפיתוחם של פורומים אזוריים נוספים בתחומים שונים – מים והתפלתם, שינויי אקלים, אסטרטגיה ימית ועוד.

פורום הגז האזורי מניח תשתית לשיתוף פעולה במזרח אגן הים התיכון, ולחיבורים בין מדינות אשר זקוקות לפורום אזורי כדי לתקשר זו עם זו. הצלחתו של הפורום לצרף בעתיד מדינות נוספות, כמו לבנון ותורכיה, יכולה לתרום לחיזוק היציבות האזורית. חשוב שהדלת להשתתפותן לא תיסגר. גופים לא-מדינתיים ופרטיים פועלים לחבור אל הפורום האזורי מתוך הכרה בחשיבותו. מדינות מחוץ לאזור, דוגמת צרפת וארה"ב פועלות להתחבר אף הן לפורום – בין אם כחברה קבועה (צרפת) או משקיפה (ארה"ב). יש מקום למנף את מפגשי הפורום גם דרך קידום מפגשי-צד של גורמים מהחברה האזרחית ומהמגזר העסקי במדינות החברות.

כבר בשלב ראשוני זה של התגבשות, ובמקביל להחלטה על מיסוד הפורום לארגון בינלאומי מוכר, מהווה הפורום מרכיב בחיזוק הקשרים בין ישראל ומדינות אחרות באירופה ובעולם הערבי. כמו כן, הפורום מהווה מסגרת ייחודית לה שותפות גם ישראל וגם הרשות הפלסטינית, וככזה הוא יוכל לתרום בעתיד גם לקידום תהליך שלום ביניהן. לאור זאת, הפורום מהווה גם הזדמנות מדינית לישראל, ולא רק הזדמנות כלכלית. על ישראל ללמוד כיצד להתנהל בתוך הפורום האזורי, בצורה שמשפתת פעולה ומקדמת את האינטרסים האזוריים שלה ליציבות, ביטחון אנרגטי, סביבה מקיימת וקידום השלום, ובצורה שמפיקה לקחים מהקשיים בהתנהלותה בארגונים בינלאומיים אחרים.